

生活保護脱却率向上に有効な 制度設計¹

上智大学 釜賀浩平研究室

恩川昇也

金子智也

齋藤里佳

木内洸一

島田萌子

小平あずさ

早野優造

富井貴大

虫賀恭大

永田信晴

柳沼隆弘

2014年11月

¹ 本稿は、2014年12月13日、12月14日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2014」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

本稿で研究テーマとして取り上げる生活保護制度とは、生活に困窮する者に対し、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長することを目的とした制度である。そして、生活保護制度は現状において、①受給者の増加による財政圧迫、②脱却率の低下とその恒常化、③就労インセンティブの低下という 3 つの問題点を抱えており、我々の仮説では③→②→①のフローになっていると考えている。国や地方自治体も一連の問題に対しての取り組みを行っているが、その効果は明らかになっていない点が多い。そこで本稿は、これらの問題に対して持続可能性の高い制度を構築するため、そして問題構造の把握が正しいのか検証するために、③を踏まえながら②の解決に有効な政策提言をすることを目指す。

先行研究としては、玉田・大竹 (2004) と周・鈴木 (2007) と牛沢・鈴木 (2004) 等を参照した。玉田・大竹 (2004) では、被保護世帯の稼働率を被説明変数とした、大阪府のクロスセクションデータによる回帰分析を行っていた。分析の結果、自治体の行う就労支援が負に有意という結果が得られ、生活保護受給者がすでに自発的に求職活動を行っているからであると、同論文は述べている。周・鈴木 (2007) では、生活保護率を被説明変数とした、都道府県別パネルデータによる回帰分析が行われている。この分析では、ケースワーカーの 1 人当たり生活保護件数が正に有意という分析結果となり、生活保護率の上昇を防ぐためには、ケースワーカーの配置に余裕を持たせるための施策が必要であると述べられている。本稿では、長期時系列データを用いた回帰分析を行うにあたって、周・鈴木 (2007) で使われていた高齢化率、離婚率等の説明変数を参考にした。また、47 都道府県別クロスセクションデータを用いた回帰分析は、牛沢・鈴木 (2004) でも行われており、都道府県の生活保護率に関する地域格差を説明している。結論では、生活困窮に直結する要因として、失業率・高齢化率・離婚率を挙げているので、我々もこの結論を参考にしてデータを使用した。

これらの先行研究を踏まえたうえで、本稿の独自性を以下に述べる。本稿における分析で被説明変数として用いた脱却率は、分子分母双方からそれぞれ高齢者世帯数を引いたものであり、これは、生活保護からの脱却が困難な高齢者世帯を考慮するための修正である。しかし、この修正された脱却率を利用するために必要な保護廃止高齢者世帯数のデータが 1986 年までのデータしか存在していなかった。だが、我々は 1985 年以前の脱却率についても分析を行う必要があったため、保護廃止高齢者世帯数の推計を行った。

分析の中でも、我々はいくつかの新たな手法をとった。長期時系列分析において、勤労控除ダミーや社会保障負担率、事業所規模 100 人未満平均実質給与、女性雇用率と離婚率の交差項等を、独自の変数として用いた。また、都道府県別データを用いたクロスセクション分析では、就労支援策実施ダミーを独自の変数として用いた。

上述のように、本稿では、生活保護からの脱却に影響を与える要因を特定するため、2 つの分析を行っている。長期時系列データによる回帰分析と、都道府県別クロスセクションデータによる回帰分析である。

まず、長期時系列データによる回帰分析では、脱却率に対して有意な説明変数は、事業所規模 100 人未満平均実質給与、勤労控除ダミー、および女性雇用者率で、平均給与の係

数は正という分析結果になった。我々は、女性の社会進出の程度に応じて、離婚率が異なる影響を持つと考え、女性雇用率との交差項の導入を行った。離婚率と女性雇用者率の交差項から女性の社会進出の度合によって、離婚率が脱却率に対して与える影響が正か負か異なるということが示された。また、平均給与と勤労控除ダミーの結果からは、脱却のインセンティブとなるのは脱却後に継続して得られる金銭であると考察される。

次に、都道府県別クロスセクションデータによる回帰分析では、最低賃金が正の係数を、完全失業率と就労支援策実施ダミーが負の係数をとるという分析結果になった。この分析からは、賃金や就労が生活保護からの脱却に大きな関係があること、脱却率の低い地域では就労支援策が実施されていることが確認できた。

これらの分析結果を踏まえて、我々は金銭によるインセンティブに注目し、就労自立給付金に代わる給付政策、自立支援継続報奨金を提言する。これは、生活保護脱却後 1 年 6 か月間にわたって毎月行われる金銭支援である。給付額は、毎月の収入に対する配賦率によって決まり、保護脱却後に発生する社会保障費等の支払いを考慮して金額設定されている。配賦率は 3 か月目以降に逡減を行うことで、脱却者の自立促進を目指す。

また、本稿では実現可能性の検証のため、生活保護脱却者の視点と国の視点、2 者の立場から検証を行っている。その結果、本政策が両者にメリットをもたらすことが確認された。本政策が生活保護者の就労意欲の上昇を促し、生活保護率の低下ならびに政府の財政緩和を実現させ、生活保護制度が公正なセーフティーネットとして機能する社会を目指す。

目次

はじめに

第1章 現状・問題意識

- 第1節 生活保護制度の概要
- 第2節 生活保護制度が抱える問題
- 第3節 国と地方自治体の取り組み
- 第4節 本稿における問題へのアプローチ

第2章 先行研究及び本稿の位置づけ

- 第1節 先行研究
- 第2節 本稿の位置づけ

第3章 分析

- 第1節 長期時系列データによる分析
- 第2節 クロスセクションデータによる分析

第4章 政策提言

- 第1節 自立支援継続報奨金
- 第2節 政策の実現可能性

第5章 今後の課題

- 第1節 生活保護制度が抱える課題
- 第2節 本稿における課題

おわりに

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

近年、日本の経済は回復したと言われている。内閣府の平成 25 年度年次経済財政報告書によれば、「景気は 2013 年に入って持ち直しに転じ、日本の実質 GDP はリーマンショック前の水準を回復した。」とある。しかし、その一方では景気の回復を実感していないと答えた人が 8 割を超えたことが共同通信の世論調査によって明らかになっている²。このような現状の中で、生活保護受給者は年々増加の一途を辿っている。本稿ではセーフティーネットとして機能すべき生活保護制度の利用者が増加することは日本の社会及び経済にとって大きな損失であると考え、これらを改善するために生活保護制度に着目し、政策提言を行う。

生活保護制度とは、生活保護法第 1 条に規定されているように、生活に困窮する国民に対し、その程度に応じた保護を行い、自立を助長することを目的とした制度である。厚生労働省の調査によれば、生活保護制度の被保護実人員数は 1995 年を底に 2012 年まで増加傾向にある。生活保護制度の主な目的が生活困窮者のセーフティーネットとしての役割であることを考えると、この制度に何らかの問題があり、上手く機能していない、あるいは生活保護制度の機能を阻害するような要因が存在すると思われる。生活保護受給者の増加は社会保障費支出の増加に繋がり、日本政府の財政に大きな影響を与えているため、日本政府もこれらの問題に対応策を実施している。対応策は大きく 2 つに分類される。1 つ目は、生活困窮者が生活保護を受給する前に踏みとどまることができるように就労支援を行うことで新たに生活保護を受給する人員を減らすことを目的とした施策である。2 つ目は、就労に対してインセンティブを持たせることで生活保護受給後できる限り速やかに脱却してもらうことを目的とした施策である。

本稿では、就労インセンティブに関する施策が有効に働いているのかを検証し、それらの原因について考察する。就労インセンティブに注目することで、就労可能な生活保護受給者が就労による脱却を選択する制度を作り上げることができる。それによって働くことができず、本当に支援を必要としている人たちに多くの支援を行き渡らせることが可能になる。これが就労インセンティブに注目して考察を進めていく理由である。分析の際には、長期時系列データやクロスセクションデータを用いる。そして、それらの考察を元に生活保護からの早期脱却が可能となるような政策を提言していく。

² 東京新聞 2014 年 10 月 19 日

第1章 現状・問題意識

この章は、生活保護制度の概要について説明し、それを踏まえて、我々が考える制度の問題点について述べる。そして、その問題に対して近年行われた政策を紹介したのち、本稿は一連の問題にどうアプローチするかを述べる。

第1節 生活保護制度の概要

我々が研究テーマとして取り上げる生活保護制度は生活保護法によって規定されている。その目的は生活保護法第1条によれば

この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする

とされている。また、保護の要否の判定は、生活保護法第8条によれば

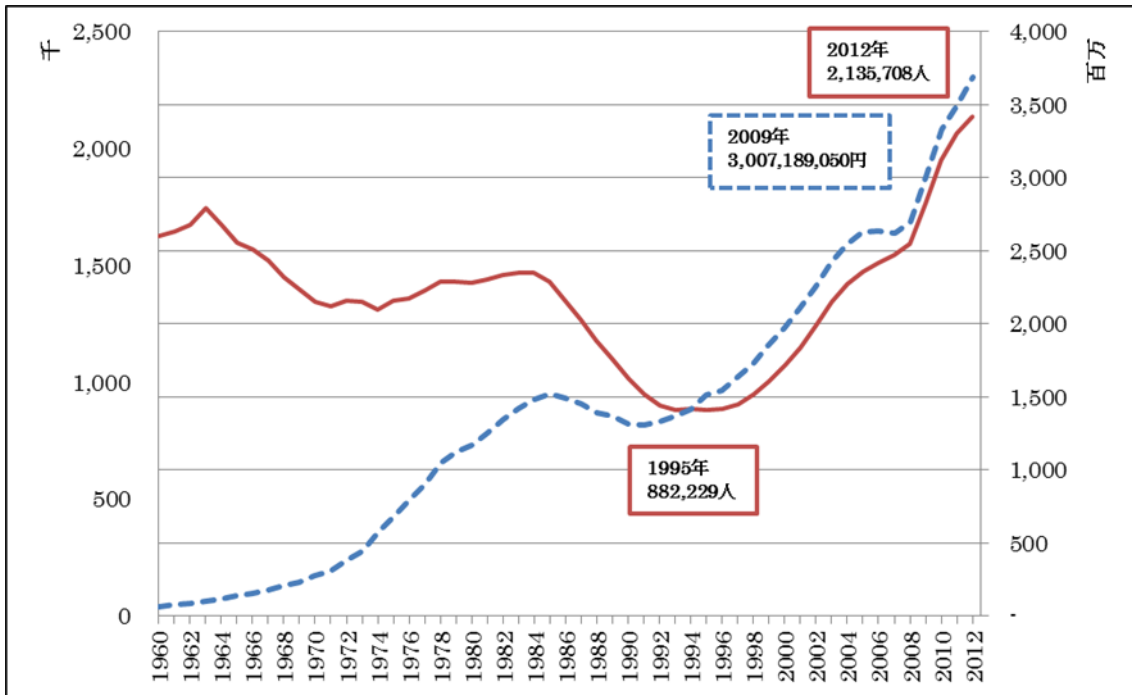
保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする

とされている。厚生労働省ホームページ「政策について 政策保護制度」によれば、「厚生労働大臣が定める基準で計算される最低生活費と収入を比較して、収入が最低生活費に満たない場合に、最低生活費から収入を差し引いた差額が保護費として支給されます。」とある。なお、厚生労働大臣が定める基準とは、年齢、居住区、世帯人数、家賃、障害の有無、教育費の有無等のことである。

生活保護制度の起源は、第2次世界大戦直後にさかのぼる。まず1946年に作られたのが、救護法や母子保護法等を参考に作られた旧生活保護法である。大戦後、深刻な食糧不足や失業者が激増したことを受けて、日本政府は旧生活保護法を制定した。しかし、その内容が1947年に施行された日本国憲法の内容を踏まえておらず、戦前の内容が残っていたことから、4年後に全面改正され、1950年に現在の原型となる生活保護法が成立した。

では、この制度は実際どのような流れで利用されるに至るのだろうか。まず、生活保護制度の利用希望者が訪ねるのは、都道府県や市によって運営される福祉事務所である。ここで、制度の詳細な説明と事前の相談が行われる。次に、申請の段階に入ると、受給要件を満たしているかどうかの調査が始まる。要件とは、資産や能力、年金等各種手当を利用し得る限り使っており、且つ、親族等の扶養義務者の扶養を受けられない場合である。これらの要件を満たした申請者、申請世帯が生活保護受給に至る。受給中は、収入状況の毎月の報告や、年数回のケースワーカーによる訪問が行われる。

図 1：被保護実人員数（1 か月平均,千人,左軸）,生活保護費負担実績額（百万円, 右軸）



出所：厚生労働省「平成 24 年度被保護者調査」，国立社会保障・人口研究所『生活保護』に関する公的統計データ一覧より作成

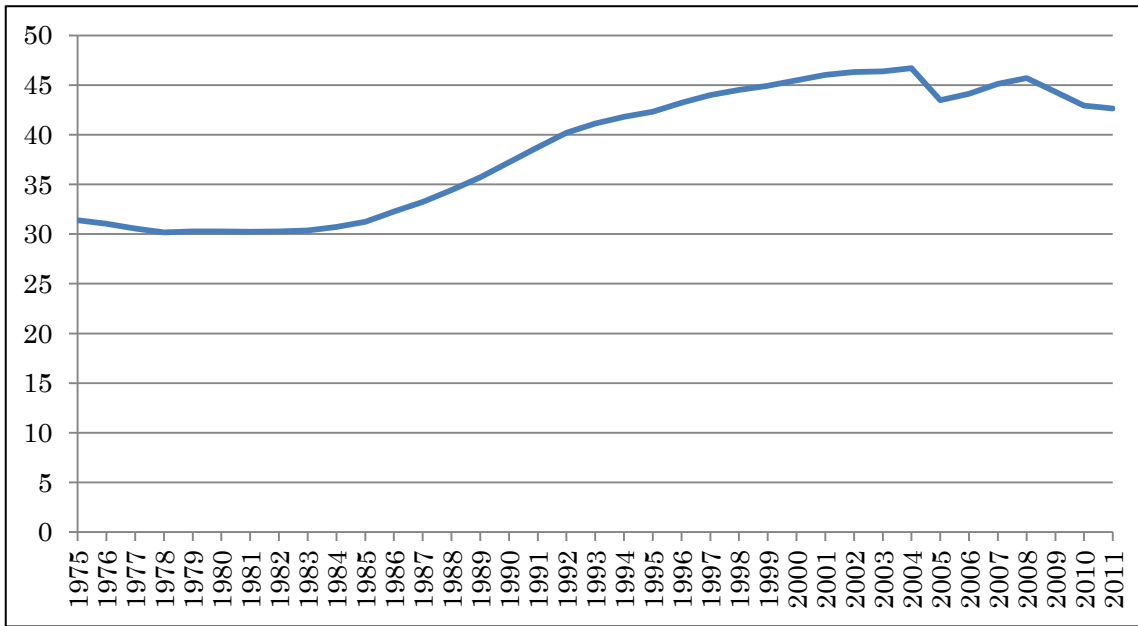
ここまで生活保護制度の概要について述べたが，我々はとりわけこの生活保護制度の中でも，就労による脱却に注目した議論を行っていく。

第 2 節 生活保護が抱える問題

これを踏まえて我々は，生活保護制度が現状において次の 3 つの問題を抱えていると考える。①生活保護受給者の増加による財政圧迫，②脱却率の低下とその恒常化，③制度の構造に起因する就労インセンティブの阻害である。これらの問題の間には，因果関係があると考えられる。就労インセンティブが阻害されているために脱却率の低下と恒常化が発生する。さらに，脱却率が低下しているために被生活保護世帯数が減少せず，受給者の増加によって財政が圧迫される，といった負の連鎖がある。以下で 3 つの問題点について詳しく見ていく。

まず，①生活保護受給者の増加による財政圧迫について見る。厚生労働省の被保護者調査によると，生活保護の被保護実人員数は 1995 年が 882,229 人で最低であり，2012 年時点で 2,135,708 人である。これは現行制度が制定された 1950 年以來の過去最高を記録しており，その推移は，1995 年を底に 2012 年まで増加傾向にある。これにより社会保障支出が増加し日本政府の財政支出に影響を与えている。実際，生活保護費負担実績額は 2009 年に 3 兆円を突破し，さらに増加を続けている（図 1 を参照）。生活保護受給者増加の原因を考えると，不正受給の増加や脱却率の低迷等といった要因が挙げられるが，とりわけ高齢者受給世帯の増加の影響が特に大きい。厚生労働省の被保護者調査によると，最も受給者数が少なかった 1995 年において 254,292 世帯であった被保護高齢者世帯数の数は，

図 2：被保護世帯数における高齢者世帯の割合 (%)



出所：国立社会保障・人口研究所「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」より作成

2014年において677,577世帯とおよそ3倍にまで増加しており、この増加傾向は社会の高齢化に伴い、今後も続いていくと予想される。

次に、②脱却率の低下とその恒常化について見ていく。脱却率は以下で定義される。

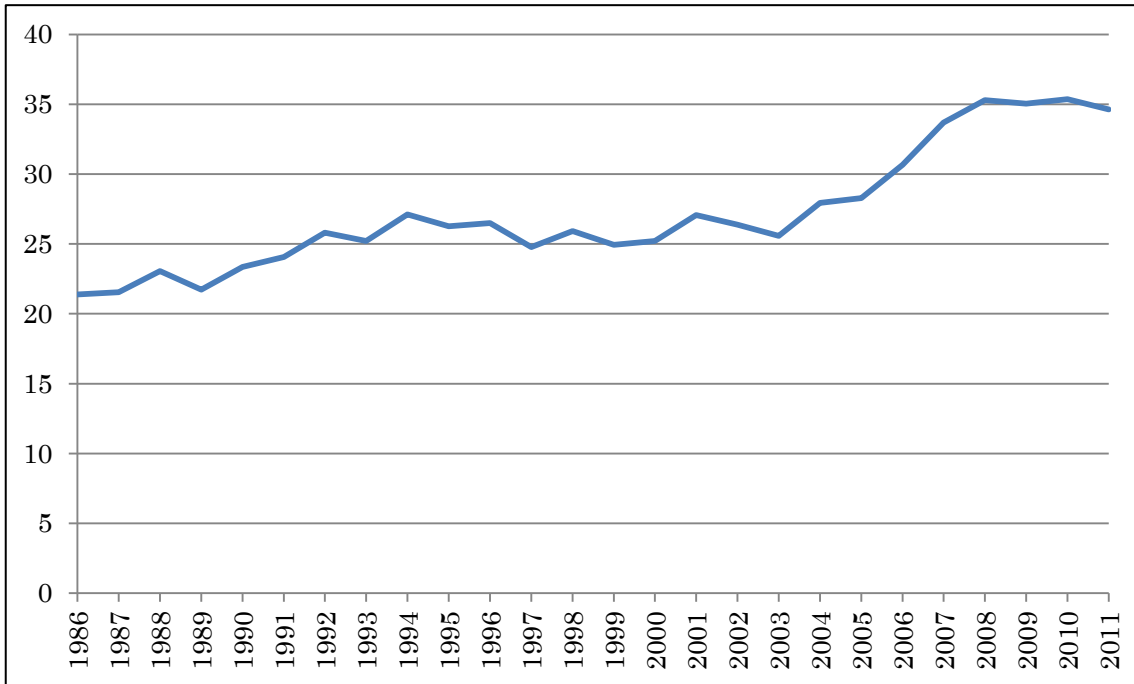
$$\text{脱却率} = \frac{\text{生活保護廃止世帯数}}{\text{被保護実世帯数}} \times 100 \quad (1)$$

ここで注意すべきことは、(1)式には高齢者世帯や障害者・傷病者世帯といった就労等による生活保護脱却が非常に困難である世帯の数も含んでいることである。特に、高齢者世帯は被保護世帯の30%以上を常に占めてきた(図2を参照)。そのため、この脱却率を用いると、社会の高齢化という要因を過大に見てしまう恐れがある。実際、生活保護廃止世帯の中には高齢者が死亡により生活保護を脱却するケースが多く含まれている(図3を参照)。生活保護脱却について詳しく見るためには就労等による脱却が可能な世帯で考える必要があるため、本稿においては脱却率を以下のように修正し採用する。

$$\text{修正された脱却率} = \frac{\text{生活保護廃止総世帯数} - \text{保護廃止高齢者世帯数}}{\text{被保護実世帯数} - \text{被保護高齢者世帯数}} \times 100 \quad (2)$$

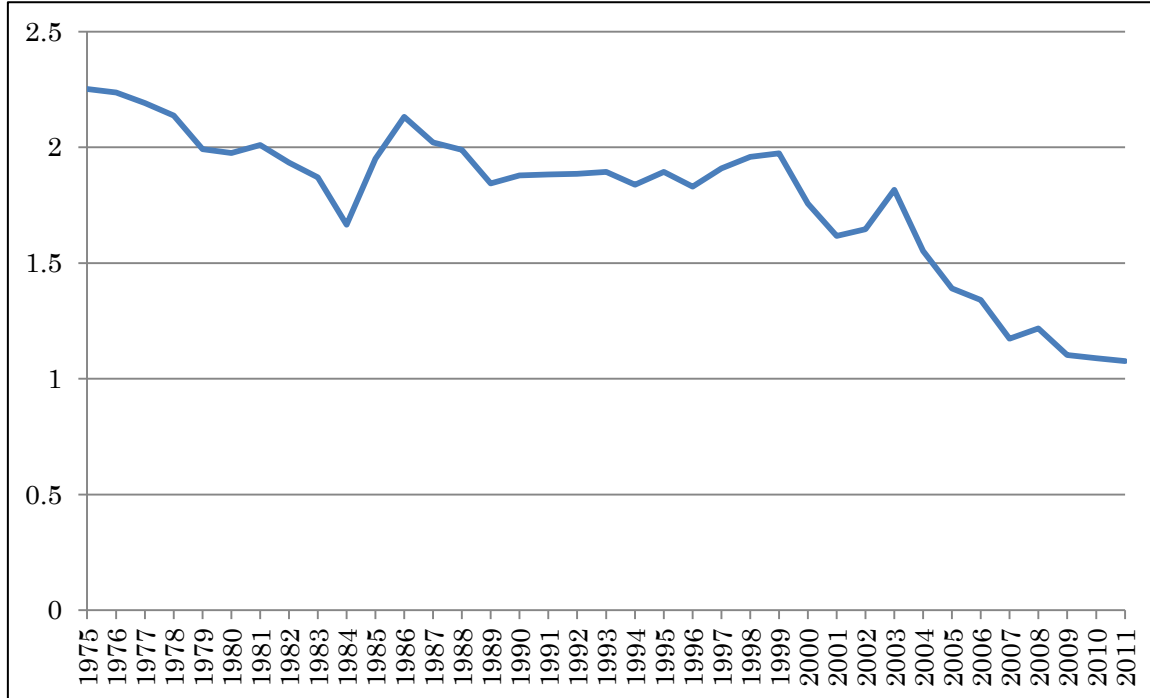
長期時系列分析における脱却率から障害者・傷病者世帯を除かないのは、1986年以前は世帯類型別の保護廃止世帯数が集計されていないためである。なお高齢者世帯についても同様のことが言えるが、こちらは集計されていない年次の廃止世帯数を推計することで分析を可能にしている。この推計については第2章、第3章で詳しく述べる。また、2012年のクロスセクションデータを用いた分析を行う際には脱却率から障害者・傷病者世帯を除くことが可能であるが、長期時系列分析との整合性を求めて同一の式としている。この修正された脱却率を見ると、1975年の2.25%をピークに年々低下し2011年には1.08%と過去

図 3：保護廃止世帯における高齢者世帯の割合 (%)



出所：国立社会保障・人口研究所「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」より作成

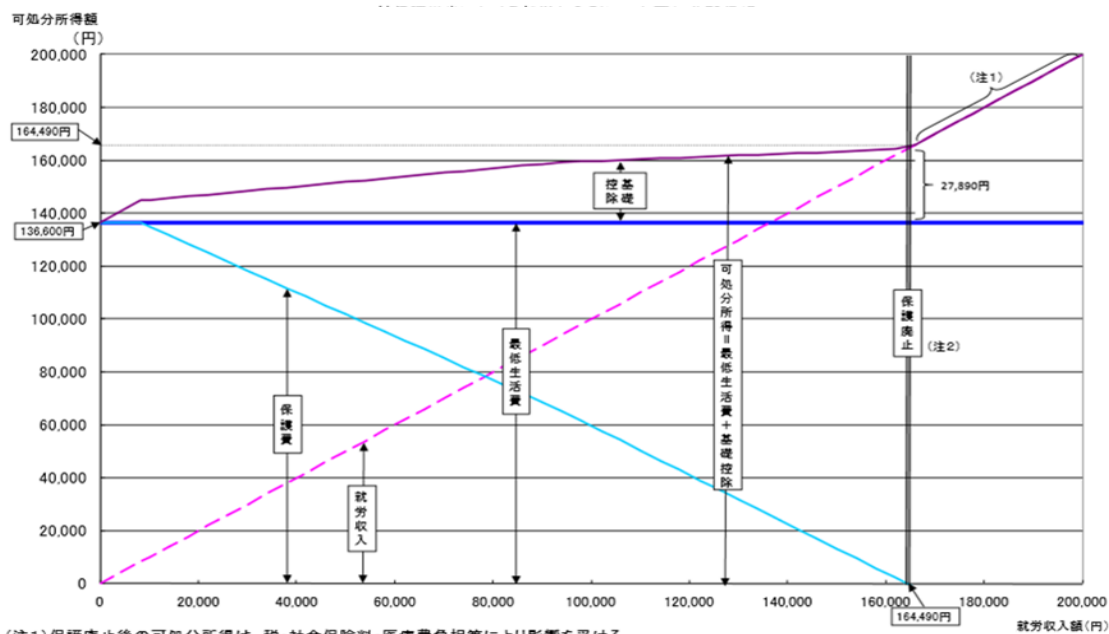
図 4：修正された脱却率(%)



出所：国立社会保障・人口研究所「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」より作成

最低の値を記録している（図 4 を参照）。なお、脱却率が低いことは生活保護受給者数が減少しないことを意味し、生活保護受給者増加の一因にもなっている。脱却率が高い状態

図 5：被保護世帯における就労支援別にみた可処分所得
(単身世帯(41～59歳, 東京都1級地-1)の場合)



(注1) 保護廃止後の可処分所得は、税・社会保険料・医療費負担等により影響を受ける。
(注2) 定期収入の恒久的な増加により保護を再開する必要がないと認められるときに廃止されるものであって、機械的に廃止されるものではない。

出所：厚生労働省「第4回社会保障審議会生活保護基準部会資料」より抜粋

を維持することで、保護を受給している者を速やかに自立させ、新たに保護を必要とする者を受け入れる余力のある社会を実現できると考えられる。

ここで、脱却率が低い原因を考えると、現行の生活保護制度の制度設計には2つの問題点が見られる。1つ目は、生活保護を脱却することによってそれまで免除されてきた税金や社会保険料の負担がかかるようになり、収入が増えてもそれ以上に支出が増えることによって逆に生活水準が下がってしまう場合がある点である。

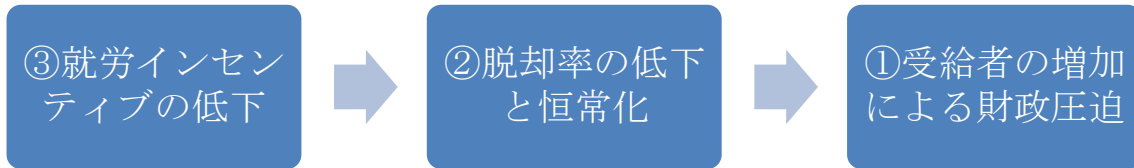
2つ目は、基本的に受給額は最低生活費に対する不足分であるため、働いた分だけ受給額が減ってしまう点である。この問題点はすなわち、脱却に向けた就労を行おうとするインセンティブを阻害してしまうということを意味する。

最後に、上述の就労による受給額の減少という問題に密接に関連する、③制度の構造に起因する就労インセンティブの阻害について見る。現在の生活保護制度は、就労によって収入を得た場合、勤労控除の部分を除き、生活保護費は最低生活費と収入の差額まで減額される³。すなわち、就労によって収入が増える部分は勤労控除の部分のみであり、その他の部分においては保護費の減額により実質的な所得額は変わらない(図5を参照)。したがって、現行の制度では保護受給者が就労インセンティブを持ちにくい制度となっている。

ここで、先に述べたこれらの問題の因果関係を確認する。制度設計上就労へのインセンティブが低い場合、稼働能力を有していても保護を脱却しない者が増加し、脱却率が低下する。脱却率が低い状態にあるにも関わらず、新たに保護を受ける者が流入するため、受給者の数が増加し財政を圧迫している(図6を参照)。

³ 本来収入がある場合は最低生活費から収入を差し引いた不足分を保護費として支給するが、①勤労に伴う必要経費を補填②勤労意欲の増進・自立助長、以上2つの目的を持って当該収入のうち一定額を控除する制度。(厚生労働省「第4回社会保障審議会生活保護基準部会資料2」)

図 6：生活保護制度が抱える問題点の因果関係



著者作成

第3節 国と地方自治体の取り組み

第2節で述べたように、生活保護制度は一連の問題点を抱えている。そして国も、これらに対して様々な就労支援事業を行っている。この節では、国や地方自治体によって行われた、近年の取り組みをいくつか紹介する。

第2節で指摘したが、就労インセンティブの阻害という問題については、国は生活保護法の改正を行い（2014年7月施行）、就労自立給付金制度を導入した。この制度下では、受給者の保護受給中の就労収入のうち、収入認定された額の範囲内で仮想的に一定額の積み立てを国が行う。そして、安定就労の機会を得たことによって保護脱却に至れば、その積立額を生活保護脱却者は受け取ることが出来る。支給額は、上限が単身世帯で10万円、多人数世帯で15万円である。つまり、受給中の就労を条件とする脱却後の給付制度である。この制度では、脱却後の税や社会保険料の負担を考慮して給付金を支給することによって、生活保護を脱却するためのインセンティブ強化を目指している。

また、国の政策だけではなく、国と地方自治体の連携の強化も模索されている。これまで国の雇用対策は、全国ネットワークを使ったセーフティーネットとしての役割が大きく、具体的には、全国の職業紹介、雇用保険制度の運営、雇用対策や指導等を行っていた。それに対して地方自治体の雇用対策は、地域の雇用問題への対応が中心だったといえる。地方自治体は独自の雇用対策が実施可能なので、業務内容には自治体ごとに差があるものの、具体的には、福祉関係の業務、無料職業紹介事業等の各種就労支援がある。こうした国と地方の間での連携が弱い就労支援事業から、一体となって行う就労支援事業への転換が、近年推奨されるようになった。これは、地方分権改革の一環であり、国から地方自治体への事務・権限移譲によって、住民に身近な行政を地方自治体に担ってもらい、サービスの向上を目指すといったものだ。この取り組みは、リーマンショック以降、失業を理由に生活保護受給者の急増を受けて、各地方で行われ始めた。

その流れのひとつとして、ワンストップ窓口の設置がある。従来、生活困窮者が住居・生活・求職の相談を行う際は、地方自治体・社会福祉協議会・ハローワークの3か所を回らなければならないという煩雑なシステムであった。そこで、この窓口を一本化することによって、生活保護受給者等生活困窮者へのサービス向上が期待される。また、地方自治体と国の連携は、このワンストップ窓口の設置にとどまらず、現在進行形で新規事業が企画されている。2016年9月からは、公共職業安定所（ハローワーク）が持っている全国の求人情報を地方自治体にオンライン提供する新規事業の開始が予定されている。

このように、国と地方自治体によって、生活保護からの脱却を促進することが期待されている取り組みが近年いくつか行われている。しかし、そうした取り組みが有効に機能しているか、すなわち、就労自立給付金の金額が適切かどうか、また、国と地方が連携する就労支援策が脱却率に影響するのか、ということについては明らかになっていない点が多い。

第4節 本稿における問題へのアプローチ

本稿では、第2節で指摘した①～③の一連の問題に対し、③就労インセンティブの低下を踏まえながら②脱却率の低下と恒常化の解決に有効な政策提言をすることを目指す（図6を参照）。その理由は2つある。第1に、この一連の問題が、我々が図6で描いた因果関係になっているとすれば、②を改善することは①を改善することに繋がるからである。②について考えるためには当然その原因の1つとして考えられる③を踏まえることになる。③を踏まえつつ②を考えることで、不況等の外的ショックで受給者の増加が見られても一方で受給者を制度の外に排出できる持続可能性の高い制度を構築できると考えている。第2に、就労インセンティブと脱却率の関係を実証的に明らかにするためである。この関係を確認することで、我々の問題構造の把握が正しいのか確認する。その確認を行ったのちに、受給者が就労インセンティブをより強く持つための制度設計を検討する。

第2章 先行研究及び本稿の位置づけ

本章では、我々が分析等を行う上で参考にした論文を紹介した後、それらの論文には見られなかった我々独自の着目点や考え方を紹介する。

第1節 先行研究

玉田・大竹 (2004) では、日本の生活保護制度が被保護者の就労意欲を阻害している可能性について、アメリカの公的扶助制度である TANF (Temporary Assistance for Needy Families : 貧困家庭一時扶助) と日本の生活保護制度の比較を根底に、どのような自立支援策が生活保護世帯の稼働率の増加に寄与しているかを分析している。この論文の注目すべき点は、自立支援策の有効性を問うことによって現行の生活保護制度を評価し、今後の生活保護制度の課題を見出した点である。

TANF と生活保護制度の違いは大きく 5 つあり、それらが起因して日本の稼働可能な世帯の稼働率の方が TANF の稼働率より高くなっている一方で、TANF の方が就労促進的な制度となっている。

また、日本の生活保護制度下では自治体ごとの裁量で自立支援策が施行されているため、玉田・大竹 (2004) では大阪府を例にとりその効果を分析している。大阪市を除く 44 福祉事務所を標本として、各自治体の自立支援策 (能力開発講座, 求人情報提供, 求人情報フェアの開催) が稼働率 (生活保護受給世帯における就労している世帯の割合) に与える影響を推定している。

説明変数には、モデル市のダミー変数、選定率 (自立助長推進対象世帯 / 被保護世帯数), 世帯要因及び人口構成要因をコントロールするために母子世帯率, 高齢者世帯率, 母子世帯率とモデル市ダミーの交差項, 選定率とモデル市の交差項を含め、自立支援策としての能力開発講座の有無, 求人情報提供・求人情報フェア実施の有無のダミー変数を入れている。また、自治体の福祉政策としてケースワーカー1 人当たりのケース数を説明変数として使用している。これは、ケースワーカー1 人当たりのケース数が少ないほど稼働率は高くなると考えられるためである。さらに、相対的に高い生活保護費を受給できる地域では稼働率が低くなる可能性があり、各自治体により住宅扶助の支給金額に差があるため、1 世帯当たりの生活保護費を説明変数としている。

被説明変数には 2002 年度の「稼働世帯数 / 被保護世帯数」 (=稼働率 A), 「稼働世帯数 / 世帯類型が母子世帯, その他世帯の被保護世帯数」 (=稼働率 B), 「世帯主の労働類型が常用の被保護世帯数 / 被保護世帯数」 (=稼働率 C) の 3 つの指標を使用している。稼働率 B は、稼働率 A の分母から稼働困難な世帯 (高齢者世帯, 傷病・障害世帯) を取り除くことにより、自立支援策の影響を受けやすくなり、稼働率 C は、労働時間が少ない世帯も稼働世帯に含まれている可能性があるため、分子を「世帯主の労働類型が常用の被保護世帯数」に変えることで、自立支援策の常用雇用に対する効果を分析することを目的としている。

分析の結果、稼働率 A に対しては生活保護費と選定率が負に有意という結果が得られた一方で、稼働率 B 及び C に影響を与える説明変数は存在しなかった。つまり、自治体が積極的に就労支援を行ったとしても、稼働率は高くないということである。これは生活保護受給者が自発的な求職活動を行っている可能性があるからである、とこの論文では結論づけている。また、稼働率 B 及び C で生活保護費と選定率が有意でなかったのは、稼働可能世帯や、世帯主の労働類型が常用の世帯は就労意欲が高いからである、と述べている。ただし、これらの結果はクロスセクションデータを用いた推定に過ぎないため因果関係を明らかにできておらず、今後は複数年にわたる地域別データを蓄積し、政策の因果関係を検証することが必要であるとしている。

また、同じく生活保護制度に注目した先行研究として周・鈴木 (2007) がある。都道府県別パネルデータを用いた分析では被説明変数を生活保護率、説明変数を高齢化率、離婚率、ケースワーカーの負担、有資格ケースワーカーの比率、失業率、最低賃金、財政力指数としている。この中で着目すべき点は、ケースワーカーの負担（生活保護件数/ケースワーカー数）のような社会福祉政策に関する項目が組み込まれていることである。分析前ではケースワーカー1人当たりの生活保護件数が増えることでケースワーカーの負担が増えて被生活保護者に対する支援の手が回らなくなり、生活保護率が上昇するものと考えられていた。分析の結果、予想通りケースワーカーの1人当たりの生活保護件数は正に有意であった。この結果から生活保護率の上昇を止めるためにはケースワーカーの人件費を全額国庫負担化するなど配置に余裕を持たせることが重要である、と述べられている。周・鈴木 (2007) で使用された生活保護率における社会福祉政策に関連した説明変数はケースワーカーの負担と有資格ケースワーカーの比率の2つだけであった。

牛沢・鈴木 (2004) では 47 都道府県のクロスセクションデータを用いて生活保護率に関する地域格差の問題の説明を目的として回帰分析を行っている。その際に、生活保護率を被説明変数として設定している。また、失業率、高齢化率、離婚率等の指標や調整済み所得、預貯金残高等の直接影響を及ぼすと考えられる 5 つの変数、持ち家率や 3 世代同居率等の地域文化や社会関係に関係すると考えられる 2 つの変数、さらに、全産業に占める建設生産額比率の合計 8 つの指標を説明変数として用いている。なお、全産業に占める建設産業学比率は公共投資関連の変数として使用されている。これらの 8 つの説明変数、及び、被説明変数の保護率を加えた 9 つの指標の相関構造の分析を行い、生活保護率と関連性の高い指標群と低い指標群、そして中間的な指標に分類している。

この論文の大きな特徴は地域の公共投資関連変数として、全産業に占める建設産業額比率を導入していることである。分析の結果、この変数を導入することでより説明力の高いモデルを構築することに成功している。

論文の結論として、生活保護に陥る大きな要因に失業率、高齢化率、離婚率を挙げている。また、いくつかの地域ではモデルで使用した要因だけでは説明できないこと、それらはその地域特有の文化等が影響している可能性が示されたとしている。政策提言として直接的な 3 つの要因、失業、離婚、高齢化についての対策の必要性を唱えている。また、それらの中で最も大きな原因として長引く不況を背景とする失業を挙げている。その失業が離婚の原因となっていることも確認しており、早急の景気対策と母子世帯となっても働くことのできる環境整備の拡充、高齢者でも働くことのできる環境整備を求めている。

また、これらの他にも生活保護や自立、就労インセンティブに関する論文として大倉 (2012)、桜井・中村 (2011)、周・鈴木 (2011)、玉田 (2005)、玉田 (2007)、牧園 (2010)、前田 (2014)、道中・杉本 (2006)、福井唯嗣研究会 (京都産業大学：中村夏輝ほか) (2010) についても参照した。具体的に述べると、大倉 (2012) では、生活保護の公的統計データを元に「その他世帯」の増加について論じ、またその原因が経済格差の拡大と保護廃止世帯数の少なさにあると述べている。桜井・中村 (2011) では、大阪府内の特定の市における就労による生活保護の廃止世帯を対象に、保護廃止時の所得水準・雇用形

態の調査、分析を行っている。結果として、生活保護から脱却したもののワーキングプア化する者の存在が明らかになった。周・鈴木 (2011) では、生活保護率の上昇について時系列データによる要因分解を行っている。近年の保護率上昇が厚生労働省による生活保護行政の運営スタンスによって説明することができるとしている。玉田 (2005) では、『全国消費実態調査』の個票データより推計された低所得者世帯率、補足率のデータから都道府県レベルにおいて生活保護の受給を目的とした居住地移動が起きているのかを分析している。玉田 (2007) では、母子世帯の生活保護開始率・廃止率について都道府県パネルデータを用いて分析している。開始率には離婚率が正、育児環境の充実が負の影響を与えていることが示されたが、廃止率について明確な説明は得られなかった。牧園 (2010) では、生活保護制度における「自立」が経済的自立を指していることを指摘し、被保護者の精神の健康や社会的つながりを重視した自立支援の重要性を述べている。前田 (2014) では、高齢者の所得保障について公的年金と生活保護のあり方を論じ、増加する高齢者の生活保護受給者に対し生活保護に至る以前にセーフティネットとなる制度の必要性を主張している。道中・杉本 (2006) では、就労する被保護者の収入とワーキングプアの関係に焦点を当て、生活保護世帯における勤労実態を明らかにするとともに、就労支援策の意義、課題を探りつつその有効性を検証している。福井唯嗣研究会 (京都産業大学：中村夏輝ほか) (2010) では、前述の周・鈴木 (2007) を参考に、生活保護の開始率、廃止率について都道府県パネルデータによる分析を行っている。特に廃止率は本稿で脱却率を定義する際に参考にした。

第2節 本稿の位置づけ

これらの研究を参考にし、分析する上で我々はいくつかの新たな手法をとった。まず、この論文では脱却率に着目した分析を行う。先に述べた先行研究では、脱却率については分析がなされておらず、被説明変数に稼働率や生活保護率等を使用していた。しかしこれらの変数は、生活保護受給者のうち常用労働者の割合を示すものであり、これに対する施策も、受給者への労働供給を増やすといったものが多く見られた。これは、生活保護からの脱却を促すという我々の目的とは異なる。生活保護制度から脱却する人数を増やし、より制度の目的に沿った社会を実現するという我々の目標を達成するために、脱却率に注目することが必要であると考えた。

また、脱却率を定義する上では、一見すると「生活保護廃止世帯数/被保護実世帯数×100」という定義が適切であるかのように思われる。しかし、この定義では高齢者世帯等の脱却が困難な世帯も考慮に入れていることになり、社会の高齢化という要因を過大に見てしまう。そのため、高齢者世帯等の世帯数は脱却率の分母分子双方から差し引く必要があると考えた。故に、我々の修正された脱却率は(2)式の、「(生活保護廃止世帯数－保護廃止高齢者世帯数) / (被保護実世帯数－被保護高齢者世帯数) ×100」という定義を用いている。

さらに、この定義の中でも我々が本稿の独自性だと考える点がある。(2)式の生活保護廃止世帯数のデータは1985年以前では、世帯類型別になっておらず、その中に高齢者世帯がどの程度の割合で含まれているのかが不明であった。したがって、修正された脱却率は、実質的には1986年からのデータしか存在していなかった。しかし、後に述べる勤労控除のシステムは1986年に始まっているため、その効果を調べるためには1985年以前の脱却率のデータを使うことが必要である。この問題を解消するために、我々は1985年以前の修正された脱却率を推定するという方法をとった。分析を行った結果、人口全体の高

齢化率と生活保護廃止世帯数の高齢化率が強い相関を持つということが証明された。これにより、1985年以前の修正された脱却率を利用することが可能になった。

次に、脱却率を被説明変数とした長期時系列の回帰分析を行う上では、以下に挙げる説明変数に注目して分析を行っている。

まず第1に、説明変数として勤労控除ダミーを用いている。これは、1986年から施行された勤労控除のシステム変更が脱却率の向上に有意に効いているかを調べるためである。この変更とは、それまで職業別に定められていた勤労控除額が、収入によって定められる勤労控除額に変更されたものである。我々はこのシステム変更を生活保護受給者に金銭インセンティブをもたらすものとして解釈していく。

第2に、社会保障負担率を加えている。これは、個々人の社会保障費や税負担額が増加すると、生活保護から脱却しないことを選択するような負の金銭インセンティブが存在するのではないかと考え、追加しているものである。

第3に、多くの論文で使われている最低賃金の代理変数として事業所規模100人未満の平均実質給与を用いている。これは、日本全国をひとつの対象として見る長期時系列データで利用可能なものとして扱えるようにするためである。また、生活保護脱却者が得る雇用のことを考えると、大企業は適切ではないと考えられるため、この平均給与は事業所規模100人未満のものに絞って分析を行っている。

第4に、女性雇用率と離婚率の交差項を追加している。先行研究内で、被説明変数に生活保護率、説明変数の1つに離婚率をとって分析していたものがあつたが、それは離婚率が負に有意という結果を導いていた。つまり、離婚件数が増えれば増えるほど、生活保護率が下がり、脱却する人数が増えるということになる。これは、我々が想定しているものとは反する結果であり、疑問を抱いた。そのため、女性の経済的自立を考慮することでこの状況を説明できると考え、追加している。

さらに、都道府県別データを用いたクロスセクション分析を行うことによって、生活保護からの脱却に影響のある要因を特定できるようにしている。この中でも、新たに就労支援策実施ダミーを用いている。就労支援実施策は地方分権改革の一環として、国が持つ事務・権限を自治体に対して移譲し窓口の一本化を目的としている。具体的には各都道府県や市区町村の庁舎に就労支援センターを設置し、生活保護等の申請に来た住民に対して就労支援等を行うものである。これ以外にも、自治体とハローワークの相互協力や情報交換等を行う。これによって生活保護受給者や生活困窮者に対しての住民サービス強化が期待できる。この施策の実施内容や開始時期は自治体によって異なるため、就労支援実施の尺度としてダミー変数を導入し、新たな切り口から政策提言をすることを可能にしている。

このように、我々の目指す方向性に即した分析を可能にするような手法を取っている。これらの分析上の改善をもとに、生活保護制度の改良を実現できるよう、政策提言を行う。

第3章 分析

本章では1975年から2011年までの長期時系列データと2012年のクロスセクションデータについてそれぞれ重回帰分析を行う。各分析から得られた結果を元に、脱却率に影響をもたらす要因を考察し、次章の政策提言につなげていく。

第1節 長期時系列データによる分析

第1項 保護廃止世帯における高齢者世帯の割合の推計

本節では1975年から2011年までの長期時系列データを用いた重回帰分析を行う。その分析に利用する被説明変数は(2)式で定義したように分母と分子から高齢者世帯が除かれているが、分子から除く保護廃止高齢者世帯数は1985年以前のデータが集計されていない。しかしこの分析では1986年を境としたダミー変数を利用するため、1985年以前も分析に組み込む必要がある。そのため本稿では1985年以前の保護廃止高齢者世帯数を推計する必要があった。具体的には、被説明変数＝保護廃止高齢者世帯割合（保護廃止高齢者世帯数／保護廃止総世帯数）、説明変数＝全人口に対する65歳以上人口割合とした単回帰分析を行うことで1975年から1985年までの保護廃止高齢者世帯割合を推計した。

分析結果は表1の通りである。

この単回帰分析によって以下の式が得られた。

$$[\text{保護廃止高齢者世帯割合}] = 11.328 + 0.950[\text{高齢化率}] + u \quad (3)$$

本稿ではこの(3)式を用いて推計された保護廃止高齢者世帯数を保護廃止総世帯数から除くことで、1986年以前に対しても(2)式を利用することを可能にした。

第2項 分析の概要

先に述べた脱却率を変化させる要因を特定するため、1975年から2011年までの37年間の長期時系列データを用いた回帰分析を行う。モデル式は以下の通りである。

$$Y_t = \alpha + \beta_1 X_{1t} + \beta_2 X_{2t} + \beta_3 X_{3t} + \beta_4 X_{4t} + \beta_5 X_{5t} + \beta_6 X_{6t} + \beta_7 X_{7t} + \beta_8 X_{6t} X_{7t} + u_t$$

なお、変数の定義は以下の通りである。 Y_t ＝修正された脱却率、 X_{1t} ＝事業所規模100人未満平均実質給与（対数）、 X_{2t} ＝勤労控除ダミー、 X_{3t} ＝高齢化率、 X_{4t} ＝完全失業率、 X_{5t} ＝社会保障負担率、 X_{6t} ＝離婚率、 X_{7t} ＝女性雇用者率、 u_t ＝誤差項。

使用した変数および出所は表2の通りである。

表 1：分析結果

	係数	標準誤差
切片	11.32785***	1.55837
65 歳以上人口割合	0.94984***	0.09071
重相関 R	0.90577	
重決定 R2	0.82042	

***は 1%水準で有意であることを示している。

表 2：使用した変数と出所

被説明変数	
修正された脱却率	国立社会保障・人口問題研究所 「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」 総務省統計局「日本の長期時系列 第二章 人口・世帯」 より作成
説明変数	
事業所規模 100 人未満 平均実質給与	国税庁「民間給与実態統計調査結果」 総務省統計局「消費者物価指数」より作成
勤労控除ダミー	国立社会保障・人口問題研究所「日本社会保障資料IV」
高齢化率	総務省統計局「日本の長期時系列 第二章 人口・世帯」
完全失業率	総務省統計局「労働力調査」
社会保障負担率	財務省「国民負担率の推移（対国民所得比）」
離婚率	厚生労働省「人口動態統計月報年計」
女性雇用者率	総務省統計局「労働力調査」

修正された脱却率とは第 1 章で定義した(2)式と同一のものである。女性雇用者率とは女性雇用者数を全雇用者数で除したものである。勤労控除ダミーとは勤労控除が収入金額比例方式に移行した 1986 年以降を 1、それ以前の 1985 年までを 0 としたダミー変数である。

事業所規模 100 人未満平均実質給与と勤労控除ダミーは、働いた際に得られる収入が大きくなるのがインセンティブになり得るのかを調べるために使用する。平均給与については、生活保護を脱却した直後の者が就労するケースとして考えやすい中小企業を想定し、事業所規模 100 人未満に限定した。また、勤労控除ダミーには現行の勤労控除制度が効果を発揮しているのかを判断する目的もある。

高齢化率は、被説明変数に高齢者が含まれない分析であっても社会の高齢化が就労世代の貧困に何らかの影響を与えていると考え挿入している。影響として考えられるものとして、親世代の介護費用負担や、高齢者再雇用等の広まりによって若者の雇用が圧迫されること等が考えられる。

完全失業率は、労働市場による影響を説明するために挿入している。労働需要が小さければ、本人に働く意欲があっても職を得て保護を脱却することは難しいためである。

社会保障負担率は、生活保護を脱却した場合に支払わなければならない社会保障負担の金額の大きさが、脱却に対し負のインセンティブを働かせているという仮説を説明するために挿入している。

女性雇用率とは女性の社会進出を説明するために、離婚率は女性が経済的に困窮するリスクを説明するために、それぞれ挿入している。さらに、交差項を挿入する理由は以下の通

表 3：分析結果

	係数	標準誤差
切片	-9.92241	5.90046
事業所規模 100 人未満平均実質給与（対数）	2.22603***	0.72693
勤労控除ダミー	0.30014**	0.11045
高齢化率	-0.01608	0.05346
完全失業率	0.06339	0.06599
社会保障負担率	-0.01036	0.05683
離婚率	-0.74530	2.28975
女性雇用者率	-0.18060***	0.05805
離婚率×女性雇用者率	0.02472	0.05950
補正 R ²	0.91416	

，*はそれぞれ 5%，1%水準で有意であることを示している。

りである。離婚率と女性の社会進出は相互に影響しながら脱却率に影響を与えていると考えられる。特に、離婚率が脱却率に与える影響は女性の社会進出の程度に影響すると予想する。なぜなら、女性の社会進出が進んでいない場合には離婚をすると女性側は保護を脱却するだけの所得を得続けることが難しいと思われたが、近年においては女性が男性と同等の所得を得ることは全く珍しいことではなく、離婚によって貧困から抜け出せなくなるというシナリオは以前ほど成り立たなくなっているという仮説を持っているためである。

第 3 項 分析結果

分析結果は表 3 の通りである。

有意と認められたのは事業所規模 100 人未満平均実質給与、勤労控除ダミー、女性雇用者率であった。

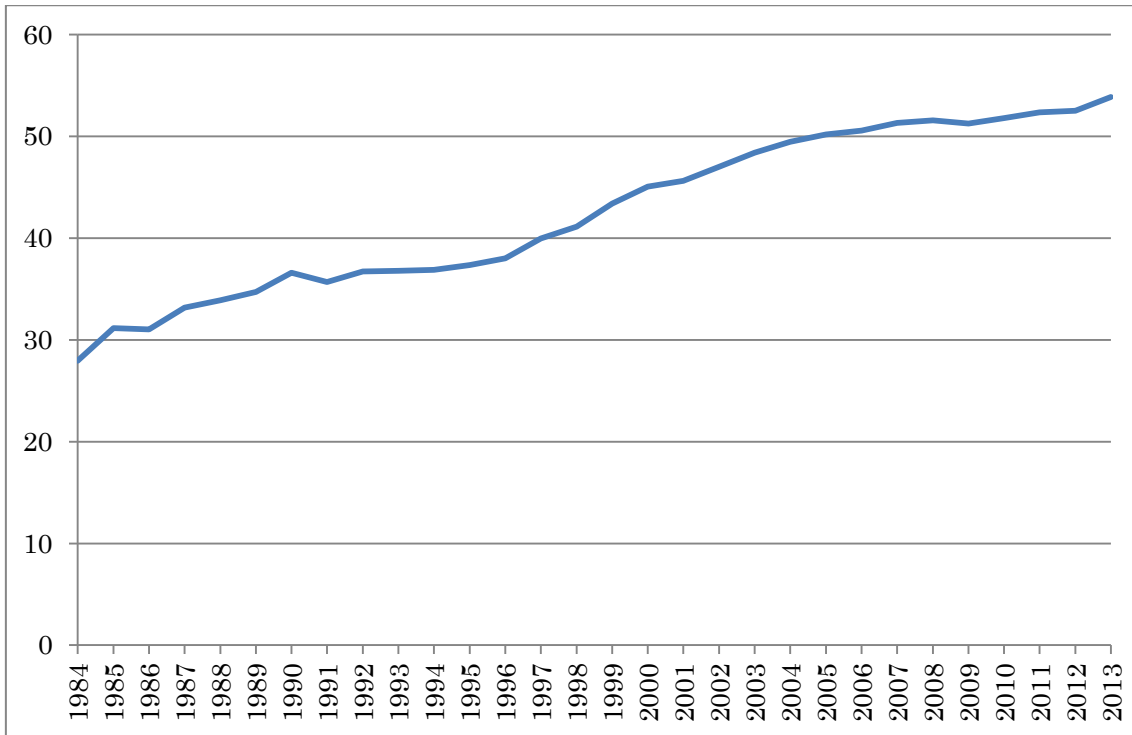
まず、事業所規模 100 人未満平均実質給与と勤労控除ダミーは共に脱却率を有意に上昇させており、その有意水準は事業所規模 100 人未満平均実質給与の方が低い。さらに両者の係数に注目すると、事業所規模 100 人未満平均実質給与の係数は勤労控除ダミーの 7 倍以上であることがわかる。この結果から我々は保護受給中の金銭付与よりも保護を脱却した後も継続して得られる金銭の方がより脱却率の向上に対し有効であると考察した。

次に女性雇用者率の上昇が脱却率を有意に引き下げていることについて述べる。女性雇用者率は女性の社会進出を表す変数として挿入しているが、間接的に非正規雇用の増加を表しているとも考えられる。実際、女性雇用者における非正規雇用の割合は年々増加している（図 7 を参照）。増加している女性雇用者のうちの多くが非正規雇用者であると仮定した場合、非正規雇用者は一般的に正規雇用者と比較して賃金水準が低く、また就労の継続性も不安定である場合が多いことから、脱却率を引き下げていると考えることができる⁴。

また、離婚率については女性雇用者率が約 30.2%である点を境に、女性雇用者率がそれ以下である場合は離婚率の上昇は脱却率を下落させ、それ以上である場合は上昇させることがわかった。これは女性の社会進出が一定の水準以上の場合には離婚は女性の経済的困

⁴ 被説明変数に修正された脱却率、説明変数に全雇用者における被性雇用者の割合（男女計）を設定し 1984 年から 2011 年までの時系列データで単回帰分析を行ったところ、1%水準で有意に負となった。

図 7：女性雇用者における非正規雇用者の割合(%)



出所：総務省統計局「労働力調査」より作成

窮に結び付かないことを示している。しかし一方で、離婚率の係数が負であるため、離婚率が約 7.3%である点を境に、離婚率がそれ以下であれば女性雇用者率の増加は脱却率を下落させ、それ以上であれば上昇させるという結果になった。この点の解釈は難しいが、あえて解釈を与えるならば、女性雇用者率の上昇は共働きをしなければならない経済状況にある世帯の増加を示していると捉え、その困窮の拡大が脱却率を引き下げていると考えられる。

第 2 節 クロスセクションデータによる分析

第 1 項 分析の概要

2012 年度の 47 都道府県別クロスセクションデータを使用し、分析を行う。それによって生活保護からの脱却に影響を与えている要因を特定することが本分析の目的である。

モデル式は以下の通りである。

$$Y_i = \alpha + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + u_i$$

なお、変数の定義は以下の通りである。 Y_i = 修正された脱却率、 X_{1i} = 最低賃金、 X_{2i} = 完全失業率、 X_{3i} = 就労支援策実施ダミー、 u_i = 誤差項。

使用したデータおよび出典は表 4 の通りである。

表 4：使用した変数と出所

被説明変数	
修正された脱却率	厚生労働省「平成 24 年度被保護者調査」
説明変数	
最低賃金	厚生労働省「平成 25 年度地域別最低賃金改定状況」
完全失業率	総務省統計局「労働力調査」
就労支援策実施ダミー	内閣府 HP 公共職業安定所（ハローワーク）の一体的実施「各地方自治体の提案の進捗状況」

表 5：分析結果

	係数	標準誤差
切片	-0.03112	0.02379
最低賃金	0.01564*	0.00841
完全失業率	-0.00078**	0.00032
就労支援策実施ダミー	-0.00092*	0.00049
補正 R ²	0.20909	

*, **はそれぞれ 10%, 5%水準で有意であることを示している。

ここでの修正された脱却率とは分析 1 と同様に先に挙げた定義に則り、都道府県別データによって作成したものである。最低賃金は労働者が働いた時に期待される収入を示す尺度として導入している。また、分析 1 で使用した事業所規模 100 人未満平均実質給与より最低賃金の方が被保護者に関係が深いと考えられるため最低賃金を説明変数として選択した。完全失業率は労働市場の影響を説明するために導入している。失業率が高いと生活保護受給者数を上昇させる効果があると予測できる。

就労支援策実施ダミーとは、内閣府が公共職業安定所（ハローワーク）の一体的実施「各地方自治体の提案の進捗状況」において示した地方自治体の提案内容に沿ってサービスが開始されている都道府県を 1、されていない都道府県を 0 としたダミー変数である。サービスの開始時期は都道府県によって差が見られたため、平成 24 年 4 月 2 日時点でサービスを開始しているか否かで判断を行った。このダミー変数を導入した目的は、地方自治体において自治体とハローワークの連携の有無が生活保護からの脱却に影響を与えているかを確認するためである。

第 2 項 分析結果

分析結果は表 5 の通りである。

すべての説明変数において 10%水準で有意と認められ、特に、完全失業率は 5%水準で有意性を満たした。

まず、最低賃金は正の係数をとることから脱却率を上昇させる効果があることがわかる。最低賃金は働いた時に期待される収入として導入しているため、賃金上昇が脱却率を向上させる役割を持つと考えられる。

完全失業率が 5%水準で有意に負の係数をとったことから労働市場において失業者が増えると生活保護受給者数が上昇し、脱却率を低下させることを確認できた。

また、就労支援策実施ダミーは負の係数をとる結果となった。これは一見すると就労支援実施策が脱却率に対して負の効果を持っているかのように読み取れる。しかし、本分析

が単年度のクロスセクション分析であることを考慮すると、この結果は脱却率が低い自治体が就労支援策を実施したと考えることがより自然である。したがって、本分析によって脱却率の低い自治体では既にハローワークと地方自治体が一体となって就労支援策を開始していることを確認することができたと言える。

第4章 政策提言

前章の分析で、生活保護脱却率に金銭が影響を与えていることが示された。その結果を踏まえ我々は生活保護脱却者に対し継続的な金銭給付を行う自立支援継続報奨金を提案する。なおクロスセクションデータの分析結果から、脱却率の低い自治体ではハローワークと地方自治体が連携した就労支援策は既に開始されていると考えられる。故に本稿では就労支援策に焦点を当てた提言は行わない。

第1節 自立支援継続報奨金

第1項 政策内容

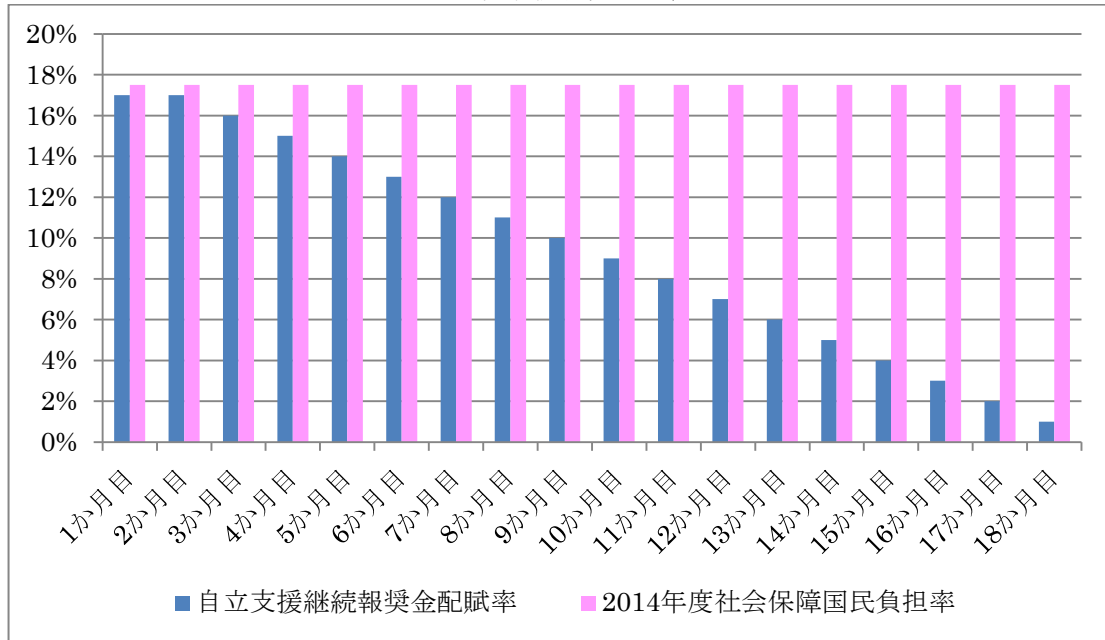
我々は生活保護脱却率を減少させるために、自立支援継続報奨金を提言する。自立支援継続報奨金は、生活保護脱却後の一定期間、毎月の金銭支援を行う政策である。具体的には、生活保護脱却者の安定した生活の確保のため、生活保護脱却後1年6か月間にわたり1か月毎に金銭支援を行う。支援金額は、毎月の収入に対する配賦率で定められる。配賦率は脱却後初月とその翌月を17%とし、3か月目以降からは毎月1%ずつ減らし、18か月（1年6か月）目に1%となり終了する（図8を参照）。

配賦率を逡減させることで、実質負担の増加が段階的になる。そのため完全な自立までの見通しが立ちやすく、計画的な就労や貯蓄を行いやすくなると思われる。こうして保護を受けない環境に徐々に慣れていき、自立を促すことを目的とする。なお、2か月目に逡減を行わないのは、脱却者の生活が少しでも安定度を増すまでの時間的余裕をもたせるためである。

第2項 政策の提言理由

前章の分析により金銭が生活保護脱却率の上昇に効果を持っていることが示された。しかし生活保護脱却後は、生活保護受給者が支払う義務を免除されていた国民年金や住民税、医療費、固定資産税等の支払いが発生することになる。財務省「国民負担率（対国民所得比）の推移」によると、2014年度の国民が負担する社会保障負担率は17.5%である。よって生活保護脱却者には生活保護脱却と同時に所得の17.5%の社会保障負担支出、さらに住民税や医療費等が課せられる。我々は、生活保護脱却後の急激な支出増加は生活の安定性を阻害する要因の一つであると考え、故に我々は自立支援継続報奨金の配賦率を、社会保障負担の大部分を補うことができる17%から開始するように設定している。社会保障負担を完全に補うことができる配賦率から始めないのは、金銭の給付を受けていたとしても自らは既に保護を脱却した身であり、本来は自己負担すべき支出であるという意識を失わせないためである。

図 8：自立支援継続報奨金配賦見通し



著者作成

我々は生活保護脱却後の長期的な支援が、生活を安定させ、社会的に自立させることに有効であると考えている。そのため本稿では、継続的な金銭支援を社会保障費の支払いへの充当として行うことで、生活保護脱却後も国が脱却者の生活を支援し、生活保護受給者がより安定した生活へ復帰するための手助けとなる本制度を提言する。

第2節 政策の実現可能性

第1項 検証内容

本節では本政策の実現可能性について検証する。検証は生活保護脱却者の視点、国の視点の2点から順に行う。生活保護脱却者の視点では、本政策を利用し生活保護を脱却することによって、本政策の対象支給期間1年6か月で支払う社会保障費の内、国に負担を転嫁できる割合を簡単なモデル分析によって明らかにする。また、現行の就労自立給付金との比較も行う。国の視点では、生活保護費の支給額と、本政策を採用することにより生活保護脱却者に支払うべき金額との関係性を明らかにする。

第2項以降のモデル分析において次のように定める。 x を生活保護脱却者の1か月あたりの収入、 y を1か月あたりの生活保護支給額、 k_t を t か月後の自立支援継続報奨金配賦率とする。ただし、生活保護脱却者の1か月あたりの収入 x 、生活保護費 y は1年6か月間一定とし、社会保障費負担率も17.5%で一定とする。また、図8より k_t は以下が成り立つこととする。

$$k_t = 17(t = 1), k_t = 19 - t(t = 2, \dots, 18) \quad (5)$$

第2項 生活保護脱却者のメリット

生活保護脱却者の視点で検証する。まず、本政策の支給期間の1年6か月で支払う社会保障費の内、国に転嫁させることのできる割合を明らかにする。次に、現行の就労自立給付金との比較を行う。

まず、1年6か月間で支払う社会保障費は以下のようになる。

$$18x * 17.5\% = 3.15x \quad (6)$$

生活保護脱却者が1年6か月間に実際に受け取る自立支援継続報奨金総額は、

$$\begin{aligned} & \frac{k_1}{100}x + \frac{k_2}{100}x + \frac{k_3}{100}x + \frac{k_4}{100}x + \frac{k_5}{100}x + \frac{k_6}{100}x + \frac{k_7}{100}x + \frac{k_8}{100}x + \frac{k_9}{100}x + \frac{k_{10}}{100}x \\ & + \frac{k_{11}}{100}x + \frac{k_{12}}{100}x + \frac{k_{13}}{100}x + \frac{k_{14}}{100}x + \frac{k_{15}}{100}x + \frac{k_{16}}{100}x + \frac{k_{17}}{100}x + \frac{k_{18}}{100}x \end{aligned} \quad (7)$$

と表せる。(5)式と(7)式より、自立支援継続報奨金総額を一般式化すると、

$$\begin{aligned} (7) &= \frac{17x}{100} + \sum_{t=1}^{17} \frac{k_t}{100}x \\ &= \frac{17x}{100} + \frac{1}{100}x \sum_{t=1}^{17} k_t \\ &= \frac{17x}{100} + \frac{1}{100}x * \frac{1}{2} * 17(17+1) \\ &= \frac{17x}{100} + \frac{1}{100}x * \frac{1}{2} * 17 * 18 \\ &= \frac{17x}{100} + \frac{153x}{100} \\ &= 1.7x \end{aligned} \quad (8)$$

と表せる。よって(6)式と(8)式から、本政策により生活保護脱却者が脱却後1年6か月間に支払うと予定される社会保障費の内、国に転嫁することができる割合が、

$$1.7x \div 3.15x \cong 0.5396825397 \quad (9)$$

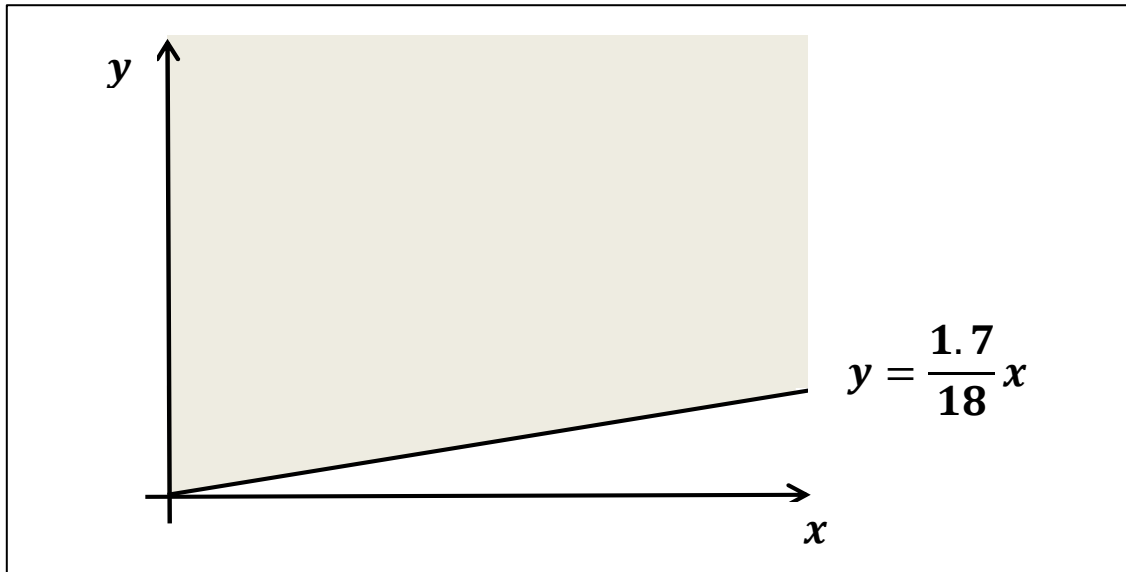
となることがわかる。つまり、(9)式より生活保護脱却者は約54%の社会保障費の支払いを免れる。

次に、現行の就労自立給付金の受取金と比較を行う。単身額10万円を用いることとする。10万円が本政策で国に転嫁させることのできる生活保護脱却後1年6か月分の社会保障費に相当する場合、(8)式より、

$$100000 = 1.7x \quad (10)$$

が成り立つことになる。(10)式を計算すると、 x はおよそ55,824円となる。以上より、月額55,824円以上の収入の場合、本政策では国により負担される金額が10万円を超えることが示された。実際には、生活保護脱却時には月に55,824円以上の収入を得ると考えられるため、国からの配賦金額は10万円を超え、生活保護脱却者が受け取る金額は就労自立給

図 9：政策実行における損益分岐



著者作成

付金よりも大きくなるのがわかる。以上より、所得が増加するほど本政策において受け取ることができる金額が上昇するため、本政策は生活保護脱却率上昇を促すことができると言える。

第3項 国のメリット

次に国の視点で検証する。(8)式より、国は本政策を採用すると $1.7x$ の支出が生じることになる。しかし、1年6か月間に生活保護費を支給する額と、 $1.7x$ を比較し $1.7x$ の方が小さければ国としては支出が減少することになる。つまり、1か月あたりの生活保護費 y を用いると、

$$1.7x \leq 18y \quad (11)$$

以上の式が成り立つとき、国は政策を実行するメリットが生じる。(11)式を整理すると、

$$y \geq \frac{1.7}{18}x \quad (12)$$

となる。(12)式が意味しているのは、国にとってメリットとなる生活保護費 y と生活保護脱却後の1か月あたりの x との関係性である。これをグラフにしたものが図9であり、網掛け部分を満たす x と y の組み合わせが実際に社会で生じているのであれば、自立支援継続報奨金はメリットのある制度と言える。

そこで、この(12)式において等号が成り立つときを考えると、生活保護脱却者の1か月あたりの収入 x が最小値をとるとき、生活保護支給額 y も最小値をとる。つまり、生活保護支給額 y が最も小さいときを計算することができ、その値を超える額を生活保護受給者に支給している場合は、自立支援継続報奨金を採用することでメリットが生じると言える。以下で生活保護脱却者の1か月あたりの収入 x の最小値を検討する。

ここで最低賃金制度を考える。最低賃金で働くという選択が生活保護脱却者の収入の下限であると考えられる。しかし最低賃金は地域で額が異なるため、最も生活保護脱却者の1か月あたりの収入 x が小さくなる額を定める。つまり、2014年度47都道府県の最低賃金の内、最低金額の677円（該当県は鳥取県、高知県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、沖縄県）（厚生労働省「平成26年度地域別最低賃金改定状況」より）を選択する。また、最低賃金における労働量は、1日8時間、月20日とする。よって、最低賃金、つまり1か月あたりの収入 x は108,320円となる。

以上より(12)式に1か月あたりの収入 x の値108,320円を代入すると、

$$y \geq \frac{1.7}{18} * 108320$$

$$y \geq 10230.22222$$

となる。つまり、現在毎月の生活保護支給額が最低でも10,230円を超える生活保護受給者が自立支援継続報奨金を利用し生活保護を脱却することは、国にとってメリットであるということである。

しかし、以上の検証は最低賃金で働いた場合で計算を行ったため、生活保護支給額 y が最も低い場合の検証であった。次に、1か月あたりの生活保護支給額 y に応じて、国にメリットが生じる生活保護脱却後の1か月あたりの収入 x を、場合分けを行い検討する。

生活保護支給額は、最低生活費に勤労控除額を考慮して算出される。最低生活費とは、生活扶助基準額に加算額（母子家庭や障害者が対象となる）や住宅補助、医療補助等を加えた額とされている。ただし、生活保護受給者の年齢や居住地により生活扶助基準額が異なり、また、生活保護受給中の収入金額により勤労控除が異なるため、本検証では生活保護支給額 y を一定に設定することが容易ではない。そのため、生活保護支給額 y は計算を行わず、モデルケースを用いて検討することとする。ケースは生活保護支給額 y が①1万円、②2万円、③3万円、④4万円、⑤5万円、⑥6万円、⑦7万円、⑧8万円、⑨9万円、⑩10万円、の10パターンとする。上記10通りのケースを(12)式に代入し等号が成り立つとすると、1か月あたりの収入 x と生活保護支給額 y の関係は表6のようになる。つまり、表6の x と y の組み合わせは図9の直線上の座標であり、それぞれの y に対応する x の値が表6の値よりも大きいとき図9の網掛け部分から外れ、国にとって損失となる。

ここで、上記の説明より108,320円が最低賃金の最低額となり、パターン①の105,882円は最低賃金の最低額を下回っているため成立しないと想定できる。また、生活保護脱却者が就くことのできる職業の企業規模や内容を鑑みると、生活保護脱却者の1か月あたりの収入が30万円を超えることも想定し難いことである。そのため、表6より生活保護支給額 y が30,000円を下回る場合に、自立支援継続報奨金を採用すると国にメリットが生じない可能性も存在すると考えられる。しかし、生活保護を脱却することで、1年6か月間の社会保障費 $3.15x$ は当然ながら、本政策の支給期間後も社会保障費等の収入が国に入ること実は事実であり、生活保護費を支払い続ける選択よりも自立支援継続報奨金を採用する選択が国にメリットをもたらすことは容易に想像されることである。

以上より生活保護脱却者、国の双方にメリットが存在することが確認できた。我々は、生活保護受給者が脱却という目標に向かうためには、本政策のように国の長期的な支援を行う必要があると考える。

表 6：国がメリットを得るための限界値

	1 か月あたりの収入 x	生活保護支給額 y
①	105,882 円	10,000 円
②	211,765 円	20,000 円
③	317,647 円	30,000 円
④	423,529 円	40,000 円
⑤	529,412 円	50,000 円
⑥	635,294 円	60,000 円
⑦	741,176 円	70,000 円
⑧	847,059 円	80,000 円
⑨	952,941 円	90,000 円
⑩	1,058,824 円	100,000 円

著者作成

第5章 今後の課題

第1節 生活保護制度が抱える課題

生活保護制度が抱える今後の課題としては、就労支援策に関する詳細な調査と情報公開、労働市場の整備、就労自立給付金の効果に関する調査等が挙げられる。

まず、就労支援策について述べる。ハローワークと連携した就労支援策を各自治体が開始したことは明らかになっていても、それぞれの自治体間でどれほどの情報やノウハウの共有が行われているのかは不明である。また、それらの就労支援策の実施率や利用者数等のデータが全国で統一された形式で公開されていればより正確な分析が可能になると思われる。それらの情報をふまえた分析を通して、就労支援策についての問題点を探り改善を行っていく必要がある。

次に、労働市場の整備について述べる。第3章第2節のクロスセクション分析において失業率が生活保護脱却率を有意に引き下げているという結果が得られた。しかし、失業率の低下には様々な要因が関わっているため、生活保護制度の改善では対応しきれない部分があると考えられる。失業率の改善は生活保護脱却率の改善に繋がる可能性が十分にあるが、この問題に対しては生活保護制度の枠にとどまらない多角的な調査・分析をふまえた政策提言を行う必要がある。稼働能力を有し、就労に対し前向きであっても働く場がないというパターンを解消することが生活保護脱却率向上に有効であることは言うまでもない。

最後に、就労自立給付金について述べる。この就労自立給付金は前章以前でも説明しているように保護脱却時に最長6か月分、単身者で最大10万円、多人数世帯で最大15万円（それぞれ3か月程度の税・社会保険料負担の補填を想定している）の仮想積立額を受け取る制度である。しかし、何故仮想積立の最長期間が6か月であるのか、何故3か月分の補填であるのかといった部分は明確で十分な説明がなされていない。就労インセンティブ向上を狙いの一つとして定めている制度である以上、受給者が明確なメリットを感じられる説明が必要である。また、就労自立給付金については始まったばかりの制度であるため、今後の調査によって効果が明らかになるだろう。その調査結果をふまえて制度の調整を行っていく必要がある。

この3つ以外にも不正受給や水際作戦等、生活保護制度にはいくつかの課題が存在する。これらの問題を改善しながら、真に支援を必要とする者に対し適切な支援を行き渡らせることのできる制度を実現する必要がある。

第2節 本稿における課題

本稿で提言する「自立支援継続報奨金」は継続性の考え方を柱としており、長期で自立を支援する考え方に基づいている。しかし、当然ながら生活保護脱却率の低さについて、金銭インセンティブの付与のみが解決の糸口ではない。ハローワーカーによる面談等精神

面に関する支援や、能力開発講座等も必要な対策である。本稿ではハローワークで行われている支援策の具体的な内容にまで踏み込んだ分析を行うことは叶わなかったが、生活保護制度の改善には各自治体の活動内容をふまえた分析を行う必要がある。その分析と本稿における分析から、金銭インセンティブのみならず、それ以外の部分に対しても効果が期待される複合的な政策提言を行うことが望ましい。

おわりに

これまで述べてきたように、生活保護には解決しなければならない様々な問題が挙げられる。特に生活保護脱却率の低下は、国の歳出増加を引き起こし、財政の持続可能性にも関わる極めて重要な問題である。生活保護脱却率には金銭インセンティブ、特に脱却後も得られると期待される金銭が深く関わっていることが示された。

そこで本稿では生活保護脱却から安定した生活のペースを作り出すための期間に支援を行うことが重要であるという結論に至った。生活保護期間中は国民年金をはじめ、医療費や上下水道料金、NHK受信料等、様々な支出の項目が免除されている。しかし、生活保護から脱却するとそれらの負担を再び負うことになる。脱却者が生活保護を受給する生活に逆戻りすることのないように、我々は実質負担額を徐々に増加させ、脱却者が計画性を持って段階的に完全な自立に向かうことを目的とし、自立支援継報奨金を提言する。

この制度が施行されることにより、稼働能力を持ちながら今までの制度では脱却を選択していなかった一定の層が脱却に向かい、脱却率の上昇や歳出の削減といった効果が期待できる。また、扶助を必要としない者が生活保護制度の外に出ることにより、生活保護制度というセーフティーネットを真に必要としている者に適切なサービスが行き届く社会を実現することができるだろう。今回の政策提言がその第一歩となることを願い、本稿の結びとする。

先行研究・参考文献・データ出典

主要参考文献：

- ・ 牛沢賢二・鈴木博夫 (2004) 「生活保護率の地域格差に関する研究」産業能率大学紀要 第24巻第2号
- ・ 大倉 正臣 (2012) 「近年の生活保護の動向」聖徳大学研究紀要 第23巻
- ・ 桜井啓太・中村又一 (2011) 「ワーキングプア化する生活保護「自立」世帯：P市生活保護廃止世帯の分析」社会福祉学 Vol.52-1
- ・ 周燕飛・鈴木亘 (2007) 「生活保護率の上昇と労働市場，人口構造の変化要因」JILPT Discussion Paper Series 07-05
- ・ 周燕飛・鈴木亘 (2011) 「生活保護率の上昇要因 —長期時系列データに基づく考察—」一橋大学経済研究所 世代間問題研究機構 ディスカッションペーパー No.525
- ・ 玉田桂子 (2005) 「生活保護と低所得世帯の居住地選択」福岡大学経済学論叢 第49巻 3,4号
- ・ 玉田桂子 (2007) 「母子世帯と生活保護についての考察」経済学研究 九州大学経済学会 第74巻 第3号
- ・ 玉田桂子・大竹文雄 (2004) 「生活保護制度は就労意欲を阻害しているか—アメリカの公的扶助制度との比較」日本経済研究 No.50
- ・ 福井唯嗣研究会(京都産業大学：中村夏輝ほか) (2010) 「生活保護世帯におけるすみやかな自立支援のための政策」ISFJ 政策フォーラム(社会保障分科会)2010 発表論文
- ・ 前田悦子 (2014) 「高齢者の所得保障：公的年金制度と生活保護制度」駿河台経済論集 第23巻 第2号
- ・ 牧園清子 (2010) 「生活保護政策における自立と自立支援」松山大学論集 第22巻 第4号
- ・ 道中隆・杉本正 (2006) 「生活保護における最低生活費と就労インセンティブ：被保護者の就労支援と就労自立の困難性」帝塚山大学心理福祉学部紀要 第2巻

データ出典：

- ・ 厚生労働省「生活扶助基準額について」
(<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/kijun.pdf>)
2014/10/09 データ取得
- ・ 厚生労働省「生活保護法改正法の概要」
(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp131218-05.pdf)
2014/07/27 データ取得
- ・ 厚生労働省「第4回社会保障審議会生活保護基準部会資料2」
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001ifbg-att/2r9852000001ifii.pdf>)
2014/9/04 データ取得

- ・ 厚生労働省「平成 24 年度人口動態統計月報年計」
 (<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai12/>)
 2014/08/13 データ取得
- ・ 厚生労働省「平成 24 年度被保護者調査」
 (http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&listID=000001119498&requestSender=search)
 2014/07/03 データ取得
- ・ 厚生労働省「平成 25 年度地域別最低賃金改定状況」
 (http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/minimumichiran/)
 2014/09/30 データ取得
- ・ 厚生労働省「平成 26 年度地域別最低賃金改定状況」
 (http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/minimumichiran/)
 2014/11/02 データ取得
- ・ 厚生労働省ホームページ「政策について 生活保護制度」
 (http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuwego/)
 2014/10/31 閲覧
- ・ 厚生労働省ホームページ「政策について ハローワークと地方自治体の連携」
 (<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000054084.html>)
 2014/10/31 閲覧
- ・ 国税庁「民間給与実態統計調査結果」
 (https://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/jikeiretsu/01_02.htm)
 2014/08/13 データ取得
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所「「生活保護」に関する公的統計データ一覧」
 (<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>)
 2014/07/03 データ取得
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所「日本社会保障資料IV 11 生活保護」
 (<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/kaidai/11.html>)
 2014/07/03 データ取得
- ・ 財務省「国民負担率の推移（対国民所得比）」
 (http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/019.html)
 2014/10/07 データ取得
- ・ 総務省「平成 24 年度都道府県財政指数表」
 (<http://www.soumu.go.jp/iken/ruiji/todohuken24.html>)
 2014/09/01 データ取得
- ・ 総務省統計局「日本の長期時系列 第二章 人口・世帯」
 (<http://www.stat.go.jp/data/chouki/02.htm>)
 2014/07/05 データ取得
- ・ 総務省統計局「労働力調査」
 (<http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm>)
 2014/07/07 データ取得
- ・ 総務省統計局「人口推計」

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001109855>)

2014/07/30 データ取得

- 東京新聞. 共同通信による世論調査

<http://www.tokyo-np.co.jp/s/article/2014101901001285.html>)

2014/11/02 データ取得

- 内閣府ホームページ「公共職業安定所（ハローワーク）の一体的実施 各地方自治体の提案の進捗状況」

<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/jimukengenijo/hellowork.html>) 2014/10/05 データ取得